



COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO, MULTIACTIVAS E INTEGRALES, CONVERSIÓN A COOPERATIVAS FINANCIERAS

Concepto 2019063287-001 del 20 de junio de 2019

Síntesis: *La conversión de cooperativas de ahorro y crédito o de cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito en cooperativas financieras debe corresponder a una decisión autónoma de la respectiva entidad en el sentido de extender sus productos de ahorro a la captación de los recursos de terceros no asociados.*

«(...) petición mediante la cual consulta si “Es obligatorio para una cooperativa especializada de ahorro y crédito convertirse en cooperativa financiera; o por el contrario, esta conversión es una decisión autónoma que atañe exclusivamente a la asamblea general de la respectiva cooperativa y que debe ser autorizada posteriormente por la Superintendencia Financiera”.

Sobre ese particular y para efectos de absolver de manera puntual su inquietud es importante realizar, de manera preliminar, las siguientes precisiones respecto del marco regulatorio de la actividad financiera del cooperativismo y las reglas aplicables actualmente a la conversión en cooperativas financieras de entidades del sector solidario por especialización. Veamos:

1. Especialización de la actividad financiera del cooperativismo.

Ley 454 de 1998, por medio de la cual se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa, se ocupó de regular el ejercicio de la actividad financiera del cooperativismo en forma especializada por “las cooperativas financieras, las cooperativas de ahorro y crédito” y, sólo de manera excepcional y bajo circunstancias especiales, por las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, todas ellas con sujeción “**a las normas que regulan dicha actividad para cada uno de estos tipos de entidades**, previa autorización del organismo encargado de su control” (Título IV, Capítulo I).

De los preceptos contenidos en las aludidas normas se identifica el rasgo distintivo que define el alcance y transcendencia de la actividad de intermediación financiera del cooperativismo adelantada por las referidas entidades, de tal suerte que autoriza exclusivamente a las cooperativas financieras la captación de recursos de terceros no asociados (artículo 39 inciso 3), en tanto que la permitida a las cooperativas de ahorro y

crédito y a las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, se restringe al ahorro de sus asociados (artículos 39 inciso 2 y 41)¹.

La referida distinción, instituida como presupuesto básico para establecer el Organismo encargado de asumir la supervisión en uno y otro caso, se reafirmó con la modificación introducida por la Ley 795 de 2003 al artículo 43 de la Ley 454 de 1998, cuyo texto original² ya había sufrido un cambio con la expedición de la Ley 510 de 1999 (artículo 113³), tal como se reseñó en ponencia del primer debate en el Senado de la República del Proyecto de ley 279 de 2002 (antecedente de la expedición de la Ley 795 de 2003), en los siguientes términos:

... se ha evidenciado la necesidad de hacer algunos ajustes a esa normativa con el **objetivo de proteger el ahorro del público envuelto en las cooperativas de carácter financiero**. En este sentido, el proyecto de ley pretende modificar algunas disposiciones de la mencionada Ley 454 de 1998, particularmente en aspectos relativos al tema financiero.

En primer lugar, se modifica el criterio de competencia para asumir la supervisión de una cooperativa que adelanta actividad financiera entre la Superintendencia de Economía Solidaria y la Superintendencia Bancaria. En la Ley 510 de 1999 se estableció que el criterio sería el monto de las captaciones en un lapso determinado. Con la derogatoria del artículo 113 de la Ley 510 de 1999 **se busca que aquellas entidades cooperativas que realicen captaciones de terceros sean vigiladas por la Superintendencia Bancaria** y aquellas que sólo capten ahorro de sus asociados sean vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, con lo cual

¹ Sobre este aspecto procede señalar que por disposición del parágrafo 3 del artículo 41 de la ley 454 las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito podrán extender la prestación de sus servicios a personas jurídicas que por su naturaleza no puedan asociarse en los términos de la ley cooperativa, que se encuentren domiciliadas en una localidad donde la respectiva cooperativa tenga establecida una oficina o un corresponsal (adicionado por la Ley 1328 de 2009, artículo 36).

² Las **cooperativas de ahorro y crédito estarán obligadas a solicitar autorización para su conversión en cooperativas financieras**, cuando durante dos (2) meses consecutivos la proporción del total de captaciones respecto a sus pasivos alcance o supere, el cincuenta y uno por ciento (51%).

En todo caso, las cooperativas que se encuentren en esta situación, deberán informar inmediatamente, del hecho a la Superintendencia de la Economía Solidaria, presentar dentro del mes siguiente el plan de ajuste, **para el cumplimiento de los requisitos establecidos para la conversión en cooperativas financieras. El procedimiento a seguir será el establecido para la conversión de establecimientos de crédito**. Si la entidad cuenta con un sistema de autocontrol, el organismo correspondiente deberá informar en el momento en que tenga conocimiento del hecho (se resalta).

³ Las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito estarán obligadas a mantener como máximo una relación de 1 a 3 entre sus aportes sociales pagados y sus captaciones.

(...)

Las cooperativas que a la fecha de expedición de esta ley tengan una relación entre sus aportes sociales pagados y sus captaciones superior a la señalada en este artículo, **deberán presentar** a la Superintendencia de la Economía Solidaria un plan de ajuste que contemple el incremento en los aportes sociales o la disminución en los ahorros **hasta que se logre el cumplimiento de la relación establecida o la conversión en cooperativas financieras**. El plazo para la presentación del plan de ajuste será de tres (3) meses a partir de la expedición de la ley, y el plan mismo no deberá ir más allá de un (1) año después de expedida la ley. En caso de incumplimiento del plan, la Superintendencia de Economía Solidaria adoptará los procedimientos administrativos que aseguren el cumplimiento del presente artículo, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar (negrilla fuera de texto).

se logra un criterio técnico que impida conflictos de competencia e incertidumbre en materia de supervisión (negrilla extra texto).

2. Tránsito regulatorio y fenómenos de conversión y /o especialización.

En el análisis de los fenómenos mencionados es importante tener presente que el régimen de la actividad financiera del cooperativismo (con las modificaciones de las leyes 795 de 2003 y 1328 de 2009) mantiene un vestigio del tránsito normativo que en el pasado dio lugar a que esta Superintendencia asumiera gestiones de supervisión sobre algunas cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito que adelantaban captaciones de terceros no asociados al amparo de los decretos 1134 de 1989 y 619 de 1998, hoy derogados (Ley 454 de 1998, artículo 67)⁴.

Es con referencia a esa situación transitoria que se deben examinar las normas alusivas a la potestad de esta Superintendencia de establecer planes de ajuste para la conversión de las cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas e integrales con sección de ahorro en cooperativas financieras, así como ordenar suspensión de nuevas captaciones con terceros, consignados en los párrafos 1 y 2 del artículo 40 de la precitada ley 454⁵ (con la modificación del artículo 102 de la Ley 795 de 2003), cuyos textos interpretados en armonía con los preceptos de los artículos 39 y 41 antes analizados, permiten inferir que hoy en día ninguna cooperativa de ahorro y crédito o multiactiva e integral con sección de ahorro y crédito debe someterse a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Este querer del legislador fue expresado en ponencia del primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 106 de 2001 (antecedente de la expedición de la Ley 795 de 2003), en los siguientes términos:

En relación con el sector cooperativo, el proyecto de ley precisa el alcance del artículo 40 de la Ley 454 de 1998, de forma tal que la calidad de establecimiento de crédito se aplica a las cooperativas financieras. Dicha norma señala que la Superintendencia Bancaria está facultada para establecer planes de ajuste para la conversión en cooperativas financieras de aquellas cooperativas que demuestren el cumplimiento de los requisitos para el efecto.

De otro lado, en relación con el paquete de normas que modifican la Ley 454 de 1998 y que se propone adicionar al proyecto de ley, **parte del análisis de la situación de la regulación de las cooperativas con actividad financiera con posterioridad a la crisis que se presentó en el sector en el período 1997-1999, así como de la aplicación en la práctica del marco creado por la mencionada ley** (negrilla extra texto).

⁴ En igual sentido debe predicarse la derogatoria tácita del párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 454 de 1998.

⁵ Párrafo 1°. La Superintendencia Bancaria **podrá establecer planes de ajuste** para la conversión en cooperativas financieras de las cooperativas que se encuentren actualmente sometidas a su vigilancia. Dentro de dichos planes, ese organismo de vigilancia y control **podrá ordenar la suspensión de nuevas captaciones con terceros**, y establecer compromisos para que las entidades adopten los parámetros tendientes a lograr los requisitos indicados en el artículo anterior.

Párrafo 2°. En el evento en que cualquiera de las cooperativas que se encuentren bajo la vigilancia y control de esa Superintendencia **desista de su conversión en cooperativa financiera o incumpla el plan de ajuste de que trata el párrafo anterior, deberá proceder a la adopción de mecanismos tendientes a la devolución de dineros a terceros** en un plazo no mayor a un año, prorrogable por la Superintendencia Bancaria, so pena de las sanciones a que haya lugar. Una vez adoptados dichos mecanismos, pasarán a la vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

La anterior línea de interpretación guarda correspondencia con la definición sobre el alcance de los artículos 44 y 45 de la Ley 454 de 1998, reguladores del fenómeno de la especialización obligatoria de las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito y su posterior conversión en cooperativas financieras, toda vez que la adición realizada por la Ley 795 de 2003 (artículo 104) indica que la escisión prevista como una alternativa de especialización de este tipo de cooperativas “podrá utilizarse para la creación de una cooperativa de ahorro y crédito o cooperativa financiera, la cual no estará sujeta a lo previsto en los artículos 33 inciso primero, 50 y 92 inciso segundo de la Ley 79 de 1988 en los términos que establezca el Gobierno Nacional” (artículo 45, parágrafo).

3. Conclusión.

Definido el criterio de supervisión respecto de las entidades autorizadas para adelantar la actividad financiera del cooperativismo y bajo los preceptos genéricos del actual artículo 43 de la Ley 454 de 1998, se entiende que la conversión de cooperativas de ahorro y crédito o de cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito en cooperativas financieras debe corresponder a una decisión autónoma de la respectiva entidad en el sentido de extender sus productos de ahorro a la captación de los recursos de terceros no asociados; dicha decisión, en todo caso, exige la sujeción a la normativa prevista para la constitución y funcionamiento de este tipo de entidades en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto-ley 663 de 1993, artículos 53 y 80).

(...).»

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.